



# NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Moravské nám. 6, 657 40 Brno, tel: 542 532 311, ID datové schránky: wwjaa4f  
fax: 542 532 361, e-mail: podatelna@nssoud.cz

---

kontaktní osoba: Pavla Dvořáčková, telefon: 542 532 387

Ústavní soud  
Joštova 8

660 83 Brno

---

Navrhovatel: Nejvyšší správní soud

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky  
Senát Parlamentu České republiky

**Návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 80 odst. 1 a 2 zákona  
č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního**

**Přílohy:** spis Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 300/2018,  
spis Městského soudu v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 3 A 82/2018

## I. Rekapitulace řízení

[1] V právní věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 300/2018 žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“), brojí kasační stížností proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2018, č. j. 3 A 82/2018 – 21 (dále jen „napadené usnesení“), jímž byla odmítnuta její žaloba na ochranu proti nečinnosti České republiky – Ministerstva vnitra (dále jen „žalovaný“).

[2] Dne 4. 2. 2016 podala žalobkyně žalovanému žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU (dále jen „žádost“) dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[3] Dne 5. 1. 2018 požádala žalobkyně správní orgán, který je nadřízený žalovanému, jímž je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též „komise“), o učinění opatření proti nečinnosti.

[4] Dne 7. 2. 2018 komise učinila opatření pod č. j. MV-6005-3/SO-2018, v němž stanovila 30 denní lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti. Žalovaný o žádosti v této lhůtě nerozhodl.

[5] Dne 28. 3. 2018 podala stěžovatelka k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nečinností žalovaného.

[6] Městský soud v Praze výrokem I. napadeného usnesení její žalobu odmítl s odůvodněním, že ji nepodala v zákonné jednoleté lhůtě dle § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) a lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak marně uplynula. Lhůta dle soudu začala běžet po uplynutí lhůty 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a uplynula dnem 8. 4. 2017. Městský soud tedy žalobu odmítl jako opožděně podanou bez věcného přezkumu, neboť zmeškání lhůty nelze prominout.

## II. Důvod předložení věci Ústavnímu soudu

[7] Ze shora popsaných okolností je zřejmé, že Městským soudem v Praze byla odmítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu jen z toho důvodu, že již marně proběhla lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. stanovená k jejímu podání. V situaci, kdy stěžovatelkou zahájené správní řízení ve věci její žádosti o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky nebylo skončeno ani přes bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany před nečinností u nadřízeného správního orgánu, dopadla do její právní sféry *překážka litispendence* takovým způsobem, že pozbyla jakýkoli *efektivní prostředek* nápravy nezávislý na té soustavě správních orgánů, která ji nebyla s to ochránit před nečinností. Marné uplynutí lhůty k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak přímo vedlo k časově ničím neomezovanému vyloučení jejího přístupu k soudní ochraně nejen v otázce nečinnosti správního orgánu, ale ve svém důsledku i v meritorní otázce povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

[8] Nejvyšší správní soud se při projednávání věci zabýval tím, zda by bylo lze v daném případě § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. vyložit ústavně konformním způsobem tak, aby stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech, zejména na právu na soudní a jinou ochranu i v době, kdy již marně proběhla lhůta nejen k rozhodnutí o její žádosti, nýbrž i k podání žaloby

pokračování

na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Jelikož žádnou takovou výkladovou cestu nenalezl, dospěl k závěru, že § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s., jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s principem materiálního právního státu podle čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a s právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Nejvyšší správní soud proto podává ve smyslu § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu návrh na zrušení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s., který vylučuje poskytnutí soudní ochrany proti přetrvávající nečinnosti správních orgánů po uplynutí lhůty tam stanovené, jejíž zmeškání nelze prominout.

[9] Nejvyšší správní soud si je vědom obsahu své dřívější judikatury, podle níž nelze žalobě, resp. kasační stížnosti, vyhovět, pokud v okamžiku rozhodování soudu nečinnost správního orgánu (podobně jako v tomto případě) již netrvá (viz rozsudek ze dne 8. 11. 2007, č. j. 1 Ans 8/2007 – 49, a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2008 ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 281/08). Tato judikatura se však na právě projednávanou věc nepoužije, jelikož předmětem posouzení nyní není otázka meritorního rozhodování ve věci poskytnutí ochrany proti nečinnosti správního orgánu, nýbrž výhradně otázka naplnění procesních předpokladů pro meritorní rozhodování o poskytnutí takové ochrany jednotlivci ze strany moci soudní, jde tedy zatím pouze o včasnost žaloby.

[10] Dosavadní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se v otázce včasnosti žaloby opírají o východisko, podle něhož zákonodárce soudní přezkum nečinnosti správních orgánů omezil určitou lhůtou v zájmu zachování právní jistoty (např. odstavec [22] rozsudku ze dne 18. 1. 2017, č. j. 8 As 88/2016 – 32, nebo odstavec [20] rozsudku ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 270/2016 - 32).

### III. Relevantní právní úprava

[11] Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

[12] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

[13] Podle § 80 odst. 2 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty prominout.

### IV. Odůvodnění návrhu

[14] Nejvyšší správní soud má za to, že neexistuje legitimní důvod pro trvalé odeprání přístupu k ochraně nezávislým a nestranným soudem proti nečinnosti správního orgánu v době po marném uplynutí lhůty stanovené podle § 80 odst. 1 s. ř. s.

#### A. K institutu lhůt obecně

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že si je vědom judikatury Ústavního soudu týkající se problematiky lhůt a jejich spojitostí s ústavními garancemi. Tímto návrhem nijak nezpochybňuje smysl právního institutu lhůty, jak jej v obecné rovině konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne

17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. N 163/9 SbNU 399, totiž že: „*Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů.*“ Nejvyšší správní soud vnímá, že samotná existence lhůt je zcela v souladu s ústavním pořádkem, pokud sleduje legitimní cíl omezení nejistoty v právních vztazích – musí tak však činit přiměřeným způsobem, jak se podává z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, publ. pod č. N 115/77 SbNU 685.

[16] Takto obecně vymezený smysl lhůt v právním řádu Ústavní soud blíže konkretizoval např. v nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, publ. pod č. N 56/56 SbNU 593, týkajícím se jednorroční prekluzivní subjektivní lhůty k vydání správního rozhodnutí o správním deliktu: „*Smyslem uvedené jednorroční prekluzivní subjektivní lhůty je přímět správní orgán k aktivní činnosti (...); to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Tomu je třeba přizpůsobit i interpretaci zkoumaného ustanovení a vyvarovat se takového výkladu, který by smysl lhůty opomíjel. (...) Předmětná lhůta je ovšem i prostředkem ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánu veřejné moci, jde o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Výklad správních soudů značí (v podstatné míře) popření praktického smyslu citované lhůty k uložení pokuty a pro účastníka řízení tak vytváří stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy právního státu.*“

[17] Nejvyšší správní soud takový pohled na smysl lhůt sdílí – viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110: „*Lhůty tedy slouží především k tomu, aby posilovaly právní jistotu v rámci právního styku. Lhůty posilují právní jistotu nejen v soukromoprávních vztazích, v nichž by vzhledem k zásadě rovnosti měly být koncipovány tak, aby rovnocenně dbaly o právní jistotu všech účastníků konkrétního právního poměru, nýbrž i v rámci vztahů veřejnoprávních.*“

[18] Ústavní soud ovšem ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že: „*Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti.*“ (náleze ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 (N 84/22 SbNU 205; č. 279/2001 Sb.), obdobně i náleze ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; č. 531/2005 Sb.), či náleze ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.).

[19] Nejvyšší správní soud proto i v tomto návrhu vychází z předpokladu, že existence jakékoli lhůty je obecně souladná s ústavním pořádkem, pokud po vyhodnocení konkrétních kontextuálně působících okolností lze učinit závěr, že přiměřeným způsobem sleduje legitimní cíl ve formě omezení nejistoty v právních vztazích.

## B. Střet s právem na přístup k soudu

[20] Podle příslušné zvláštní části důvodové zprávy k s. ř. s. (vládní návrh soudního řádu správního: Důvodová zpráva. Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk 1080): „*(P)latná právní úprava správního soudnictví citelně postrádá možnost fyzických a právnických osob dovolat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení dochází k průtahům a správní orgán neplní povinnost v zákonem stanovených lhůtách vydat rozhodnutí. Ochrany se tak může domáhat pouze cestou ústavní stížnosti podané k Ústavnímu soudu, jestliže jsou takovou nečinností dotčena jeho ústavně chráněná práva.*

*Navrhuje se proto umožnit vyvolání řízení před správním soudem, který, shledá-li žalobu opodstatněnou, uloží správnímu orgánu povinnost rozhodnout ve lhůtě, kterou mu k tomu soud stanoví.*

*Záměr zákona míří především na nejzávažnější případy nečinnosti, které nelze pravidelnými procesními instituty napravit vzhledem k tomu, že návrh správního řádu předpokládá možnost bránit se proti nečinnosti správních*

pokračování

*orgánů cestou institutu procesní stížnosti. Proto bude možno se dovolávat soudní ochrany teprve v případě, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpá tuto možnost.“*

[21] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. „*Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny)*“, jak se lze dočíst v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 5).

[22] V případě, který Nejvyšší správní soud nyní řeší, bylo právo stěžovatelky na přístup k soudu omezeno do té míry, že vztah mezi použitými prostředky (§ 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.) a sledovaným cílem nelze ve smyslu bodu 14 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 3112/17 považovat za přiměřený. Toto omezení si totiž patrně klade za cíl výhradně absolutizovanou právní jistotu, aniž by ji však po marném uplynutí jednoleté lhůty na straně stěžovatelky nastolovalo či alespoň jakkoli posilovalo.

[23] Shora popsany přístup totiž ve svém důsledku právní jistotu stěžovatelky nejenže neposiluje, ale naopak její pozici činí právně zcela nejistou tím, že výsledek řízení o její žádosti se pro ni stává nedosažitelným a nevynutitelným. Oproti tomu je v důsledku omezení stěžovatelčina přístupu k soudu po marném uplynutí žalobní lhůty posilována toliko „právní jistota“ na straně vrchnostensky rozhodujících orgánů veřejné správy, a sice v tom směru, že jejich (ne)počinání nemůže být po marném uplynutí jednoleté lhůty nijak korigováno, snad jen v závislosti na pozdější aktivitě nadřízených orgánů moci výkonné, aniž by však kdy v budoucnu vůbec mohlo být vynuceno nezávislým soudem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však taková trvající nezákonnost, resp. udržování protiprávního stavu, pouhým plynutím času nemůže stát nedotknutelnou. Absurdita popsané situace vynikne v porovnání s pravidly upravujícími řízení před soudy. Je stěží představitelné, že by mohlo jakékoli zahájené soudní řízení zůstat nedokončeno, tj. ustrnout v jakési naturální podobě, a použití právních instrumentů k řešení takové situace by bylo omezeno lhůtou. Veřejné správě ovšem nic nebrání ve spolehnutí se na pasivitu adresátů její činnosti s vidinou absolutní „amnestie“ pro její nezákonné otálení, bude-li tento stav trvat dostatečně dlouho.

### C. Nečinnost jako trvající nezákonnost a její vliv na právní pozici jednotlivce

[24] V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud svůj pohled na přetrvávání nečinnosti správních orgánů i po marném uplynutí jednoleté lhůty podle § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. za souladný s optikou judikatury Evropského soudu pro lidská práva ohledně „trvající situace“, kde je jednotlivce obětí pokračujících aktivit státu nebo na straně státu, a proti níž nejsou k dispozici žádné vnitrostátní prostředky nápravy [viz rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 30. 11. 1994 ve věci *A. A. proti Spojenému království*, stížnost č. 24841/94, oddíl 2 či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 11. 2006 ve věci *Mužević proti Chorvatsku*, stížnost č. 39299/02, § 77], jak je hodnocena Ústavním soudem v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 ve věci sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále jen „nálezy Eurovia“). Dobrovolné ukončení nečinnosti správního orgánu či (opakované) učinění některého z opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem totiž v takové situaci již jednotlivce vůbec nemá ve své dispozici, a nejsou tedy „prostředkem“, který by mu (nadále) skýtal systémové záruky jeho ochrany před nezákonným postupem moci výkonné, tj. nepředstavují efektivní prostředek nápravy pokračující nečinnosti orgánu veřejné moci výkonné.

[25] Upozadřování právní jistoty jednotlivce a faktické zakonzervování stavu absence právní jistoty na jeho straně po marném uběhnutí jednoleté lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s. spojené s důsledky existující překážky litispendence pak nutně negativně působí na důvěru jednotlivce v právo a právní řád. Pokud by totiž ve smyslu dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu měla být právní jistota pojímána výše uvedeným způsobem legitimním cílem omezení přístupu k soudu, pak by to znamenalo, že v rámci právního řádu materiálního právního státu může docházet k takovým procesním postupům veřejné moci výkonné, jejichž výsledkem *nemusí nikdy* být pravomocné skončení věci, od něhož by jednotlivec mohl odvozovat svou právní jistotu ohledně svého právního postavení.

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jeho dosavadní aplikace žalobní lhůty v nečinnostních věcech s argumentací uvedenou v již citovaných rozsudcích č. j. 8 As 88/2016 - 32 a č. j. 1 Azs 270/2016 – 32, se nejen ve světle důvodové zprávy k s. ř. s., ale i v kontextu nálezu Eurovia jeví jako takové omezení práva na přístup k soudu, které zasahuje do samotné podstaty tohoto práva. Zájem na právní jistotě, který v uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud dříve akcentoval, se střetává s ústavně zaručenými procesními právy stěžovatelky do té míry, že jí po marném uplynutí jednoleté lhůty neopouští vůbec žádný prostor pro přístup k soudní ochraně a ta nemá ani jinou možnost domoci se vydání rozhodnutí správního orgánu ve věci své žádosti.

[27] Nečinnost správního orgánu je z teoretického hlediska třeba nahlížet jako specifický druh nezákonného jednání veřejné správy, v podstatě jde typově o zásah, tj. jiný akt než rozhodnutí. Nález Eurovia přitom přiznává zásahu spočívajícímu v nezákonné nečinnosti jiné než otálení s vydáním rozhodnutí nebo osvědčení otevřenou žalobní lhůtu pro celou dobu jeho trvání (§ 82 a násl. s. ř. s.). V parafrázi k nálezu Eurovia by bylo možné konstatovat, že se stěžovatelka po marném uplynutí jednoleté lhůty „každý den znovu“ dozvídá o udržování protiprávního stavu na straně správních orgánů, a to aniž by měla jakoukoli možnost zahájit řízení před nezávislým soudem, coby účinný právní prostředek nápravy, ve kterém by se domáhala ochrany svých práv.

[28] Správními soudy dosud uplatňované omezení práva na přístup k soudu v důsledku § 80 odst. 1 s. ř. s. tedy zjevně koliduje s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Ze zákonné úpravy lhůt podle § 80 odst. 1 s. ř. s. ani z úmyslu zákonodárce při jejím přijetí není zřejmý vůbec žádný důvod, pro nějž by se měl zásadně lišit standard soudní ochrany v situacích, kdy veřejná moc výkonná nastolí nezákonnou nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí správního orgánu nebo osvědčení, kterou pak následně jen (dostatečně dlouho) udržuje svou další nečinností, a tehdy, jedná-li se o stejnou nečinnost správního orgánu, ovšem způsobující absenci jiného aktu než rozhodnutí nebo osvědčení, kde platí, že lhůta k podání žaloby neuběhne, dokud nečinnost trvá.

[29] Vůči žádoucí souladnosti právního řádu jako celku působí lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. kontraproduktivně i s ohledem na to, že nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem jen přípravným a pomocným prostředkem. Účelem tohoto typu žaloby je přinutit správní orgán rozhodnutí ve věci samé či osvědčení vůbec *vydat*. Obsahová stránka takového aktu či proces jeho vydání předcházející mohou být přezkoumány až teprve poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Trvalým upřením přístupu k takovému přípravnému a pomocnému prostředku v době po marném uběhnutí jednoleté lhůty je fakticky znemožněn i další krok soudní ochrany, jež by bylo možno uplatnit poté, co by bylo rozhodnutí správním orgánem vydáno – podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

pokračování

## D. Možnosti jednotlivce čelit důsledkům nečinnosti

[30] Lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. fakticky přenáší odpovědnost za dozor nad řádným procesním postupem a jeho včasným ukončením z veřejné moci, jíž je zákonem svěřen úkol řízení vést, na jednotlivce, o jehož právech či povinnostech je v řízení rozhodováno. Jinak řečeno, je v zásadě na účastníkovi řízení, aby sám aktivně „hlídal“, zda řízení pokračuje přiměřeně rychle, neboť jinak fakticky ztratí právo se domoci, aby bylo dovedeno do fáze vydání rozhodnutí. Takové pojetí zásady, že jen bdělým náleží práva, je neúnosně přísné a zcela pomíjí výlučnou, účastníkům nadřazenou roli, kterou má ve správních řízeních veřejná moc výkonná, jež je vede.

[31] Vlivem překážky *litispence* v takovéto situaci navozené ze strany veřejné moci výkonné by se pak jednatel nemohl ani domáhat svých veřejných subjektivních práv podáním další (nové) žádosti v téže věci. Eventuální zpětvzetí původní žádosti podané jednotlivcem za jistého právního a faktického stavu nemůže být rovněž nazíráno jako efektivní prostředek nápravy, jelikož možnost podání další žádosti, byť v téže věci již neomezované překážkou *litispence*, by byla odvislá od právního a faktického stavu, který se může významně odlišovat od stavu původního a vést ke zcela odlišným právním důsledkům. Ilustrativní mohou v tomto směru být důsledky neutuchajících změn právního stavu v oblasti nepojistných sociálních dávek, v oblasti důchodového či nemocenského pojištění, či kupříkladu měnící se regulace územního plánování. V případech, kdy by po marném uplynutí jednoleté lhůty mohlo být jediným *prostředkem* jednotlivce vedoucím k ukončení ničím neomezované nečinnosti veřejné moci výkonné toliko zpětvzetí původní žádosti a následné podání žádosti nové, nelze z podstaty věci vyloučit záměrnou kalkulaci ze strany výkonné moci s udržováním další nečinnosti, aby nemuselo být nikdy rozhodnuto podle původního právního či faktického stavu, nýbrž až podle toho pozdějšího, změněného, pakliže se žadatel potřebuje dobrat alespoň nějakého rozhodnutí ve věci.

[32] Co se týká dopadů omezení přístupu k soudu podle § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s., Nejvyšší správní soud podotýká, že narušení právní jistoty na straně jednotlivce není vázáno výhradně k řízením o žádostech, ale se srovnatelnými důsledky i k řízením zahajovaným z moci úřední, ať už povahy sankční či nesankční.

[33] Nejvyšší správní soud se domnívá, že jedním z nutných důsledků právní úpravy § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. vykládané výše popsáním způsobem je nutnost v situaci obdobné té, v níž se nacházela stěžovatelka, soudit se a napadat nečinnost správních orgánů nejen v případech, kdy se k tomu dostatečně silně pocít'ovaný důvod na straně jednotlivce ještě neobjevil, ale navíc ještě v takovém časovém předstihu, aby již při podání žaloby bylo zřejmé, že se včas podaří bezvysledně vyčerpat prostředky ochrany, které příslušný procesní předpis stanoví k ochraně jednotlivce proti nečinnosti správního orgánu.

## E. Rozdíly oproti žalobním lhůtám u jiných žalobních typů

[34] Nejvyšší správní soud dodává, že marné uplynutí lhůty k podání žaloby na ochranu před nečinností se významně odlišuje od marného uplynutí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ve druhém jmenovaném případě totiž může jednatel odvozovat svou právní jistotu od konkrétního obsahu rozhodnutí správního orgánu, tedy od výsledku pravomocného skončení vrchnostenského rozhodování moci výkonné, které jednotlivci skýtá ucelenou představu ohledně jeho právního postavení. Srovnatelné odvození právní jistoty však není v případě marného uplynutí lhůty k podání žaloby na ochranu před nečinností vůbec možné.

[35] Zákonodárcem stanovená kritéria běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu neskýtají z pohledu dotčeného jednotlivce ani srovnatelnou míru právní jistoty a předvídatelnosti, jako je tomu u běhu lhůt pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Počátek běhu této lhůty je vázán buďto (i) na den, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, nebo, není-li taková lhůta stanovena, (ii) na den, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

[36] Interpretace toho, co v konkrétním případě byl nebo nebyl „poslední úkon“ a kdy byl tento úkon učiněn, však nemusí být jednotlivci, ale ani správnímu orgánu zřejmá. Přitom závazný výklad toho, která z více či méně procesně relevantních aktivit jednotlivce či správního orgánu představovala v konkrétním případě „poslední úkon“, poskytne *ex post* až správní soud. V situaci, kdy je za takové úkony třeba považovat jen procesní úkony účastníků řízení a správního orgánu ve správním řízení jako např. návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod. [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 8], mohou nejednoznačné, spojené, zcela neformální či jinak nejasné úkony – ať už kterékoli ze stran – bezprostředně ovlivňovat právní jistotu ohledně počátku běhu lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s., a to třeba i účelově, resp. záměrně.

[37] Podobně působí na právní jistotu o počátku běhu této lhůty i nutnost vyřešení právní otázky, zda se v konkrétním případě jedná, či nejedná o zvlášť složitý případ (u těch složitých je lhůta pro vydání rozhodnutí, která posunuje počátek žalobní lhůty, násobně delší), je, či není zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je, či není třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, či jak vlastně dlouhá má být doba nutná k provedení dožadání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny ve smyslu § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Vyřešení každé z těchto dílčích otázek totiž může mít bezprostřední vliv na určení, kdy v konkrétním případě počala běžet a marně proběhla lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení.

[38] Případné protichůdné zájmy a informační nerovnováha mezi správním orgánem a jednotlivcem ohledně těchto okolností relevantních pro běh lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s. zřetelně umocňují deficit právní jistoty ohledně počátku jejího běhu, a to právě v té fázi řízení, kdy pro účely tohoto řízení není zatím správním soudem zjištěno, jak se ty které úkony účastníka či správního orgánu na běhu lhůty projeví. Účastník si přitom o jejím běhu musí k úspěšnému uplatnění žaloby na ochranu před nečinností učinit úsudek sám, a to s fatálními dopady na svou právní pozici, pokud se zmýlí. Stanovení konkrétního běhu lhůty je tedy nadměru problematické.

## V. Závěr

[39] Ve výsledku je tedy účinek lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s. takový, že rozbíjí právní jistotu účastníka, může jej vystavit libovůli správního orgánu a nutí jej s ohledem na velké obtíže spojené s interpretací okolností majících vliv na běh lhůty k nadměrné obezřetnosti při sledování postupu správního orgánu v řízení. Nejsou přitom k dispozici ústavně konformní interpretační alternativy, které by uvedeným vážným obtížím, zasahujícím samé jádro ústavně zaručeného práva na soudní ochranu před jednáním veřejné správy, dokázaly účinně čelit. Tuto nemožnost ústavně



pokračování

konformního výkladu pak zákonodárcem výslovně zapovězená možnost prominutí zmeškání lhůty jen umocňuje.

[40] Uvedená právní úprava omezení přístupu k soudu lhůtou podle § 80 odst. 1 s. ř. s. nejenže není třeba, ale je podle názoru Nejvyššího správního soudu protiústavní, jelikož je v rozporu s právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a s principem materiálního právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

#### **VI. Návrh Nejvyššího správního soudu**

[41] Nejvyšší správní soud proto podává návrh, aby Ústavní soud nálezem rozhodl, že § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje.

[42] Jako účastník řízení souhlasíme s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem v této věci.

V Brně dne 3. prosince 2019

JUDr. Karel Šimka v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Pavla Dvořáčková

